

保甲函授講義之二

保
衛
制
度

中國國民黨中央執行委員會組織部印行

保衛制度講義目錄

師連舫編

第一章 緒論

第一節 保衛制度的意義……………一

第二節 保衛制度的性質與其重要……………七

第三節 保衛制度的沿革……………一二

第一款 唐朝的府兵制……………一三

第二款 宋朝約鄉兵制……………一五

第三款 元朝的弓手制……………一七

第四款 明朝的鄉兵制……………一八

第五款 清朝的團練制……………一九

第六款 民三的地方保衛團制……………二〇

第四節 保衛制度與其他制度的關係……………二二

第一款 保衛制度與地方自治……………二二

第二款	保衛制度與保甲	二四
第三款	保衛制度與警察	二六
第四款	保衛制度與徵兵	二七
第二章	縣保衛團	三一
第一節	保衛團制度的樹立及其特質	三一
第二節	保衛團的編制	三六
第一款	組織	三六
第二款	保衛團義務	五〇
第三款	聯保切結	五九
第三節	保衛團的訓練	六六
第一款	訓練的性質與範圍	六六
第二款	軍事訓練	六七
第三款	政治訓練	七〇
第四款	訓練方法	七三

第四節 保衛團的任務	七六
------------	----

第一款 平時任務	七六
----------	----

第二款 緊急任務	八一
----------	----

第五節 保衛團的獎懲	八六
------------	----

第一款 獎卹	八六
--------	----

第二款 懲罰	九二
--------	----

第六節 保衛團的經費	九七
------------	----

第一款 經費的收支	九八
-----------	----

第二款 經費的監督	一〇〇
-----------	-----

第三章 民團	一〇三
--------	-----

第一節 廣西民團制的樹立	一〇三
--------------	-----

第二節 民團的編組	一〇八
-----------	-----

第一款 組織	一〇八
--------	-----

第二款 編制	一一三
--------	-----

第三節 徵集與待遇	一一八
-----------	-----

第四節 訓練	一二三
--------	-----

第一款 訓練組織	一二三
----------	-----

第二款 常備隊訓練	一二四
-----------	-----

第三款 預備隊訓練	一二六
-----------	-----

第四款 後備隊訓練	一二七
-----------	-----

第五款 幹部訓練	一三一
----------	-----

第五節 任務與權責	一三九
-----------	-----

第一款 任務	一三九
--------	-----

第二款 權責	一四七
--------	-----

保衛制度講義

師連舫編

第一章 緒論

第一節 保衛制度的意義

在開始研究「保衛制度」以前，必須首先明瞭「保衛制度」的意義是什麼。

單從字義來講，「保」有幾種相似而不同的意義：第一，是「安」的意思，書經上說「懷保小民」，周禮上說「入統詔王，馭萬民，五曰庸保」，這都是很好的例子：所謂安者，就是使一般的社會狀態相安，也就是維持社會的常態。第二，是「守」的意思，禮記上說「四鄙入保」，就是它的適例；所謂守者，就是使特殊的社會狀態，不致發生，也就是鎮壓社會的變態。第三，是「養」的意思，例如周禮上說「入則有保，出則有師」；所謂養者，就是調護的意思，對於社會的調護，雖然必須要在維持社會的常態之下，可是「養」到底是比「安」具有積極性的。第四，是「佑」的意思，例如詩經上說「天保定爾」；所謂佑者，就是保全的意思；對於社會的保全，這又似乎兼有「安」和「守」的兩種意義了。第五，是「任」的意思，例如周禮上說「令五家爲比，使之相保」。「註云：保猶任也」；所謂任者，就是形成人和人間相互關係的基礎。——這是「保」字幾個比較重要的意義。

「衛」字也有幾種不同的意義：第一，是「防護」的意思，公羊傳上說「朋友相衛」便是很好的例子；所謂防護，是具有很濃厚的消極意味的。第二，凡是任防護之職的，通常亦多稱為衛，例如「宿衛」「侍衛」等是；這很顯然是從第一種意義轉代而來的。第三，是「邊圻」的意思，如書經上說「侯甸男邦采衛」，便是適例。第四，戍軍分駐之所，也稱為衛，例如明初擇天下要害之地，連郡者設衛是；但其後「衛」竟逐漸演變為地理名詞，則去原意更遠矣。——這是「衛」字幾個比較重要的意義。

根據上舉「保」「衛」二字的文義解釋，我們雖然也可以得到「保衛制度」的大概觀念，但欲獲得保衛制度的具體概念，實是不可能的。因此，我們必須另從保衛制度的本質，來說明它的意義。

一、保衛制度，是一種國民組織。

所謂「國民組織」，是對「非國民組織」而言的；例如，以血統關係為基礎的家族組織，以政治主張為基礎的政黨組織，以經濟目的為基礎的企業組織等，僅以特種關係或目的相同者，為它的組成員，都不能算作國民組織。國民組織，不是以特種關係或共同目的為要件，而只以國民資格為基礎，並且祇要是國民，合於一定的條件，就要當然加入，這就是與「非國民組織」最大不同之點。保衛制度，即為國民組織，所以其組成員，須以中國國民為其要件；凡無中國國籍者，自不得為保

衛制度之組成員。又因國民之權利或義務，最重均衡，所以保衛制度之國民組織，以普遍施行爲原則，這是很重要的一點。

二、保衛制度，是一種軍事組織。

所謂「軍事組織」，與一般組織不同，具有很多特性，最重要的幾點如：

(甲)階級性——軍事組織，絕不能採用平等的或共和的形式；而必須是系統管轄的階級關係。

(乙)權力性——所謂權力性，就是命令服從的關係，也就是命令和被命令的關係；權力關係是以「力」爲基礎的，而軍事組織的「力」的要素，是較任何權力關係的「力」爲強的。

(丙)武裝性——這就是說，軍事組織是具有武力的或戰鬥工具的，只要具有可以戰鬥的工具，即可認爲其具有武裝性，並不專以具有新式槍砲爲限。

(丁)積極性——軍事組織的最大目的，也許是消極的；(如軍備目的是圖免去敵人侵略的)但是它的本身，却是絕對積極的東西。軍事組織的本質，是在發揮它的力量，因此它就不能不採階級組織，不能不使權力集中，也不能不具備一定的武裝。

保衛組織，從它目的(見後)講，必須具備武裝，所以它必然的採用了階級組織，和權力關係，因此它充滿了積極性；所以我們就不能否認它是軍事組織。

三、保衛制度，以自衛爲目的。

「自衛」，是對「他衛」而言的，什麼是自衛？什麼是「他衛」呢？簡單的講，用本身的力量，保護自己的權益，是自衛；依靠本身以外的力量，來保護自己的權益，便是他衛。

人或人類團體，爲了維持他本身的生存，不能不享有他所需要的權益；當這權益遭受侵害時，自然應該使他有維護之道，這就是所謂「衛」的問題。如何「衛」法？按理自然應聽由遭受侵害者之自處，那就是所謂「自衛」。但在人類社會發達到國家階段以後，這種自衛辦法，在整個社會秩序上着想，是不大妥當的；因此對於它不能不大加限制，同時用另外一種方法來代替，那就是用國家的力量，去保護遭受侵害者；這樣便發生了「他衛問題」。可是，他衛制度，雖然已經普遍而堅強的樹立了；但自衛的辦法，仍然不能不有部份的保留；在近代法制上，所表現的「緊急避難」，和「正當防衛」，就是很明顯的例子。不過這種自衛保留的範圍，因各時代而有不同；我們如果加以檢討，則所謂自衛權最受限制的時代，就是他衛制度最堅強的時候——這是和整個政治思潮有關係的。在「警察國家」時代，或「國家至上說」盛行的時候，當然人民行使自衛的機會，被限制到很小；反之，在政治上自治觀念進步以後，自衛的合理性，當然也逐漸被人重視。我們如果從純理方面講，用人民的力量，保護他們本身的權益，和用政府力量去維持，其結果完全相同；又何必專由

政府來辦理呢？只要人民的自衛，不違反國家一般的利益，不但不應該禁止，而且還是應該提倡和指導的。況且現代國家任務日繁，待辦之事正多，在保衛人民方面，減輕些責任，也是很必要的。

前面已經說了，自衛是以本身的力量，保護自己；保衛制度的目的，正復如此；所以說保衛制度是以自衛爲目的之組織。但是，有人說，自衛必須發自被保護者之本身，換句話說，必須是自動的；如現行保衛制度，發動於政府，人民不過受政府之命令組織，乃他動的，不能稱爲自衛。這也似乎很有道理；但是我們以爲是否自衛，應該從保護力量的源泉來判定；如果保護力量發生的本身，就是被保護者自己，雖然是政府發動的，我們也應該認爲它是自衛。反之，縱然由人民發動，請求或強迫政府來保護他們，仍然不能認爲它是自衛。——這個道理是很淺顯的。所以現行保衛制度，雖係政府所主辦，仍不失其爲以自衛爲目的之制度。

四、保衛制度，是帶有自治性的行政制度。

在這裏，應該首先明白「行政」是什麼？按一般的說法，行政就是國家治權作用的一種，國家活動，除了立法，司法，考試，和監察而外，全部都是行政。如果從形式方面來下定義，凡是行政機關的活動，都是行政；反之，非行政機關的活動，便不是行政。但是，若從實質方面來研究，就不是那樣簡單的事；因爲真正的標準，應該是國家活動本身的性質，不該是那爲活動者是什麼機關；

所以，行政機關的活動，固然不全屬行政，而立法，司法，考試，監察各種機關的活動，也不免有許多行政成分存於其間。在這裏我們不必詳敘什麼是行政；然而我們必須知道，行政是國家活動中最主要的一種，它是除了立法，司法，考試，監察以外，爲了實現國家統治的一切行爲及事務的總體。我國的現行保衛制度，不但是性質上屬於非立法，司法，考試，監察的國家作用，而且也是行政機關所爲的活動；所以無論從實質或形式方面看，均不失其爲「行政制度」。所謂行政，本來是專指國家作用的一種而言；離開國家，便無所謂行政。但從自由主義發達以來，所謂「地方自治制度」，逐漸發展形成——自治團體在法律賦予的一定限度內，於國家監督之下，得依其自己的意思，執行國家行政，以處理它自己的事務。這種自治團體所爲的行政活動，就叫它「自治行政」。因此，把國家所爲的行政作用，竟叫成「官治行政」；姑無論這種名稱是否恰當？在行政中已劃出一部，作爲自治行政的領域，則是事實。自治行政的源泉，是國家賦與的；自治行政，就是行政的一部；所以在本質上，兩者並無何差別。最大不同之點，則在自治行政並非政府機關的活動，而是人民所組成的自治團體自己的活動；官治行政，則完全爲政府機關的活動。

現行保衛制度，係由政府機關主辦，固屬行政制度無疑；但保衛團組織，在縣以下完全與自治組織一致，不但其組成員即爲地方之人民，而其目的，也是在以人民團體自己的力量，來保護自己；

這種以人民團體自己意思，執行國家行政，來處理自己事務的活動，是和自治制度很相同的。不過，因為保衛組織各級人員，都出於政府任命，並非民選；（現在實際上自治單位的首長——縣長，尙未能民選；甚至縣以下的區長，也還是官委的；但這是過渡階段的現象，不能因此否認現行自治制度）。保衛組織，又係根據行政法（例如縣保衛團法）而產生，並非產生於自治法；所以到底不能認保衛制度爲一種完全的自治行政。但是我們也不能忽視了它自治的性質，那麼認保衛制度，爲一種帶有自治性的行政制度，想來是不會有什麼錯誤的。

好了，根據上面的說明，我們可以得到一個很具體的保衛制度的定義。那就是：

「保衛制度，是一種以自衛爲目的之國民軍事組織，帶有自治性的行政制度」。

第二節 保衛制度的性質與其重要

凡是一種制度的發生和存在，必定是根據一種客觀事實的要求，決不是偶然的現象；保衛制度自然也不是例外。現在我們應該一檢討保衛制度的性質及其重要，夫然後纔可以瞭然它之所以發生，進展，及其前途。

總理曾經說過：「人類要能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是「保」，第二件是「養」。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是「自衛」，無論是個人，或團體，或國家，要有自衛的

能力，才能夠生存；養就是覓食，這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事」。這可以看出自衛在人類生存上，是如何主要的事！人類爲了維持他的生存，除了覓食而外，以全力來謀自衛，來排除那不斷侵來的迫害；人和自然的鬥爭爲此，人和人的鬥爭，也不外此。所以自衛的鬥爭，在人類的信念上，便形成了所謂「天賦權利」——因自衛而鬥爭，在人類社會中，不但是合於理法的事，而且是值得贊頌的壯舉！

人和人發生關係，形成人類社會，固然爲了「養」的成分很大；可是更由所謂「部落」，乃至漸漸形成所謂「國家」却不能不說主要原因是爲了「保」的問題。一個人羣，爲了抵抗外來的侵害，不能不擁護一個英武的酋長；因爲團體自衛的力量，需要強化，所以纔有了國家；當國家發生之始，它的任務，幾乎就是一個「保」的問題。雖然國家到了二十世紀，本質大非昔比，早由消極性變到積極性，除了消極的保衛人民，更要積極的謀增進其福利，保育行政的成分，已經超過了警察行政的成分；然而仍舊不能不說「保」是最主要的工作。因爲在量的方面，也許「保」沒有「養」那樣多，但在質的方面講，一個國家的「自衛」，是較「自給」更重要的；不能自衛的國家，已不能存在，當然更談不到謀民福利了！

國家「保」的工作，可以分作兩方面看：以國家爲單位對外的「保」，是自衛；以人民爲對象對

內的「保」，便叫「保護」。如果嚴格講，國家保護人民，也可以稱為國家的自衛，因為人民就是國家的分子。不過，國家之為物，對外是單位，對內為整體，在它的立場上，必須以他的保護力，代替個個人民彼此間的自衛，非此不足穩定國家的內部組織。——人民的自衛權，因國家逐漸發達而日被縮小，就是這個道理。

然而這種人民自衛權限制的思潮，果然無可非議嗎？以現代眼光觀察，至少有左列各點，是值得考慮的：

一、事實上利害問題 在事實上，有許多人為的或自然的侵害，是以被害者個人或團體的力量足以排除的；然因限制人民自衛的結果，不能自行排除，而須靜待國家來解決。但因時機的關係，不但挽救無方，有時反因之加重被害者的損害！這是利少害多的。

二、國力善用問題 現代國家，事務範圍日益擴張，但其精力畢竟有限；盡力於此，定將疏忽於彼。如果嚴格限制人民自衛，雖至細之事，亦須使用國家權力，則國家力量分散，比較更重要，積極增進人民福利的設施，轉將不能專心致力。這是浪費國力，減削人民幸福，很不合理的！

三、國民負擔問題 國家經費，取之於民，減少支出，就是減輕負擔；如果嚴格限制人民自衛，

國家將因許多不必要的保護事件，增多支出，加重人民的財政負擔！反之，如果准許人民自衛，無論從時間地點各方面看，都可以將支出減少；並且更可使那些與侵害無直接關係的人們，不必分任負擔。這就整個的經濟關係講，是不容忽視的事。

因此，可以證明允許人民自衛，不但有必要，而且是有利益的；自然，這種自衛應該是在國權之下，受有一定的限制，而「與原始型的自衛」大異其趣的。

不過現代的人民自衛，並不是人民個人的自衛，而是人民集體的自衛；這是受現代社會組織所規定的。因為自衛是集體的，所以必須具備左列條件：

一、人民要有自衛程度 知識是行動的基礎，無論什麼事，是缺不了它的知識要素的。沒有民主思想的人民，不會產生共和政體；同樣沒有自衛自覺的人民，也決不會建立合理的自衛制度。所以必須先培植起人民的自衛思想，然後纔能談到推行自衛，使自衛辦法有效實現。否則，也許自衛變成暴民干政，也未可知！

二、人民要有自衛能力 所謂自衛制度，根本離不了「力」的要素；人民自己沒有自衛力，當然談不到什麼衛。人民如何纔有自衛力量呢？那就一定缺不了組織與訓練；有了良好的組織，充分的訓練，然後人民始有自衛能力，始能實行自衛。

中國現在的人民，果有自衛的自覺，和自衛的力量嗎？這固然不能一概論定；但大體上說，是欠缺的。因此要允許人民自衛，就不能不籌妥善辦法——現行的「保衛制度」，就是這樣產生的。它一方把人民的力量，組成自衛的隊伍；同時又把它管理指導權，握在政府的掌裏；它的目的，是借這種組織訓練，來提高人民自衛的自覺，和增大人民自衛的力量。這種制度的性質，是和中國國民黨訓政的精神一致的；尤其是訓政時期的地方自治，正是在同一方式之下，由政府來負責指導推行着。將來也許完全的人民自衛制度，可以實現，但那一定在自治完成之後；那麼，今日的保衛制度，或將是它的過渡階段也未可知？

保衛制度，誠不失其為推行人民自衛之一階段；然而此外它的本身，實另有目的，此目的與建樹人民自衛制度，完全相同。——那就是利用人民的力量，來安定社會的秩序。安定社會秩序，是如何重要的事？我們一看國民政府的訓政宣言，便可明瞭：

「國家之建設，以實行建國方略，建國大綱，及中國國民黨重要宣言，與政綱為目的。惟如何而能達此目的？則當首先撫綏社會，消除伏莽，以為建設進行之基本。十餘年來，社會潰崩，綱紀瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫；於是盜匪蜂起，萬民流離，軍閥之培克腴削揚其禍，共黨之煽亂暴動益其苦，而全社會乃為潰兵，土匪，赤匪三者，所輾轉肆

虐之修羅場……政府軫念民瘼，當盡全力從事於救死扶傷，剿平土匪，及剷除共產黨之工作。……凡有擾亂社會之秩序，危害人民生命財產之安全者，必盡全力以芟除之，無有寬假……此安全社會，所以爲建設先決條件者一」。

近來，我們最常聽見的幾句話，也就是就前政府的主要施政方針；第一句是：「努力生產建設」，要想建設，自然先要有允許建設的環境，和果社會擾攘不安，平亂之不暇，還能談到建設嗎？第二句是：「攘外必先安內」，怎樣安法？當然也是以安定社會秩序爲其主要意義。——要想安定社會，應努力之方面固多；但保衛制度，實爲其主要動方。保衛制度的如何重要，那就不問可知了。

第三節 保衛制度的沿革

保衛制度的沿革，有兩種不同的說法，第一種是廣義的；第二種是狹義的。

按照廣義的說法，凡是過去各種制度，與保衛制度有關的，乃至於有間接影響的，都不能排出保衛制度沿革範疇之外。因此，舉凡殷朝以前的井田制，周朝的比閭族黨，漢朝的三老嗇夫，以及宋代以後的保甲制度……等等，均應該在討論之列。但是，中國古來的制度，常是混而不分的，一個地方組織中，既包含人民自治的成分，又具有保衛行政的意味，有時也是下級行政機關，有時更兼辦兵差賦稅的特殊行政（對一般行政——內務行政而言）事件，錯綜複雜，究詰匪易！加以研討，雖然足以幫